

Het verbinden van
botsende
institutionele logica's

Een typologie van strategieën

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**José Nederhand
Martijn van der Steen
Mark van Twist**

Dr. José Nederhand

is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoek en onderwijs richt zich op vormen van interactief bestuur, zoals burgerparticipatie en zelforganisatie, en hoe lokale overheden daar op inspelen. Ze is tevens manager Onderzoek en Impact van het Erasmus Initiatief Vital Cities and Citizens.

Prof. Dr. Martijn van der Steen

is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank en is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. Dr. Mark van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

Dit is een vertaling van een Engelstalig artikel, gepubliceerd in *Local Government Studies*, volume 45, issue 2
<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>.

Wij danken Ninske Repko voor haar bijdrage aan de totstandkoming van de tekst.

Inhoudsopgave

- 1 **Inleiding** → 4

- 2 **Institutionele logica's: TPA, NPM en NPG** → 6
 - 2.1 Bureaucratische logica (TPA) en beperkingen voor de netwerklogica (NPG) → 6
 - 2.2 Managementlogica (NPM) en beperkingen voor de netwerklogica (NPG) → 7

- 3 **Institutionele logica's verbinden: de kunst van het overbruggen** → 9
 - 3.1 Botsende institutionele logica's → 12
 - 3.2 Verbindende strategieën → 15

- 4 **Conclusie en discussie** → 21

1 Inleiding

De netwerkende, responsieve en coproducerende overheid zijn belangrijke en veelgebruikte *buzz words* in zowel de wetenschap als de beleidspraktijk. Steeds meer politici en beleidsambtenaren ondersteunen deze concepten en komen tot de benutting ervan in hun specifieke beleidsterreinen (Buser, 2013; Nederand & Van Meerkerk, 2018). Deze netwerklógica, onder de noemer *New Public Governance* (NPG), wordt als een werkbaar alternatief gezien voor de dominante bestaande *Traditional Public Administration* (TPA) en *New Public Management* (NPM)-logica's (Arganoff, 2006; Ansell & Gash, 2008; Pestoff, 2012; Torfing et al., 2012). De netwerklógica heeft als basisaanname dat burgers niet alleen passief stemmen, of consument zijn van overheidsdiensten, maar dat zij actief willen en kunnen bijdragen aan de totstandkoming van beleid als coproducten in netwerken (Osborne, 2007; Fledderus, Brandsen & Honingh, 2014). Hoewel de grondbeginselen van deze logica in ieder geval met de mond door politici en beleidsambtenaren worden beleden, zijn er tegelijkertijd kritische geluiden over de mate waarin dit ook in de dagelijkse praktijk van beleidsambtenaren zichtbaar is (zie Van Dorp, 2018). Is er naast het *talk the walk*, ook ruimte voor het daadwerkelijke *walk the talk*? Met andere woorden, zien we de handelingslogica van netwerkend werken in de praktijk ook terug, en hoe verhoudt deze zich tot de andere bestaande en in de omgeving van ambtenaren diep ingesleten andere logica's?

Het verbinden van institutionele logica's

Tegelijkertijd met de toename in wetenschappelijke en politieke aandacht voor netwerken en coproductie zien we dat empirisch onderzoek naar de dynamiek *tussen* verschillende institutionele logica's (tussen TPA, NPM en NPG) achterblijft (zie Olsen, 2010; Laegreid, 2016). Daarom is het interessant om het werk van 'boundary spanners', ofwel ambtenaren die als tussenpersonen een verbindende rol oppakken, nader te onderzoeken en daarin te bekijken hoe de institutionele logica van netwerken (NPG) samengaat met de reeds bestaande en ingesleten institutionele logica's van bureaucratie (TPA) en management (NPM). Omdat het werk van boundary spanners tussen beleidsambtenaren en burgers plaatsvindt (Van Meerkerk, 2014), spelen ze een sleutelrol in het werkbaar maken van institutionele logica's die op het eerste gezicht niet verenigbaar zijn (Williams, 2002; Meyer & Hammerschmid, 2006). Duurzame netwerksamenwerking ontstaat wanneer boundary spanners organisaties kunnen verbinden aan de omgeving waarin zij opereren (Tushman & Scanlan, 1981). Dit is van essentieel belang voor de NPG-benadering (Van Meerkerk & Edelenbos 2018; Osborne, 2010).

Door hun handelen vormen en onderhouden boundary spanners de relatie tussen burger en overheid. Er is veel wetenschappelijke aandacht voor de noodzaak om deze burger-overheidsrelatie soepel te laten verlopen en voor de interventies die daartoe door overheidsorganisatie genomen kunnen worden (zie bijvoorbeeld Streeck & Telen, 2005; Klijn & Koppenjan, 2015; Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2016). Tegelijkertijd is er nog veel minder werk dat ingaat op de verhouding tussen deze nieuwe logica in het werk, en de reeds bestaande en inmiddels diep ingesleten andere logica's die ook deel uit maken van het werk van boundary spanners. Hoe gaan ze daarmee om en welke patronen, of *strategieën*, zijn daarin te onderscheiden. Een dergelijke typologie van verbindende strategieën om botsende institutionele logica's op elkaar af te stemmen ontbreekt vooralsnog. Dit artikel geeft daarom antwoord op de volgende **onderzoeksvraag**: welke strategieën gebruiken boundary spanners om verschillende institutionele logica's (TPA, NPM, NPG) die spelen bij burger-overheidsinteracties op elkaar af te stemmen, en zijn deze effectief? Door het strategische repertoire van boundary spanners in kaart te brengen draagt dit artikel bij aan empirische kennis over de dynamiek tussen oudere en nieuwere institutionele logica's. Tevens laat dit artikel zien hoe boundary spanners hun rol invullen om botsende institutionele logica het hoofd te bieden door barrières te voorkomen en te doorbreken.

Om dit te onderzoeken zetten we allereerst in de volgende paragraaf verschillende relevante inzichten uit de literatuur op een rijtje. Vervolgens gaan we in deel drie en vier in op de voor dit artikel onderzochte casus van de gemeente Rotterdam. Vervolgens bespreken we in het vijfde en zesde deel de resultaten van onze analyse. We sluiten af met onze conclusies en suggesties voor vervolgonderzoek.

2 Institutionele logica's: TPA, NPM en NPG

Institutionele logica's zijn gebundelde intra-organisatorische regels, routines en beperkingen die individuen in een bepaalde context maken en reproduceren. Individueel gedrag dat hieruit voorkomt is op die manier gereguleerd en voorspelbaar (Jackall, 1988). Dit alles impliceert dat beleidsambtenaren zich gedragen volgens historisch ontwikkelde en binnen hun omgeving (bijvoorbeeld een organisatie, een veld, een beroepsgroep) algemeen geaccepteerde *rule-based practices*, en dat alledaagse manieren van werken zodoende gebaseerd zijn op heersende paradigma's en institutionele logica's (Scott, 1995). Institutionele logica's zijn daarom de bron van legimititeit en geven beleidsambtenaren een gevoel van overzichtelijkheid (Seo & Creed, 2002). Logica's bieden houvast over wat temidden van complexiteit gevraagd of bedoeld wordt. Dit gevoel van overzichtelijkheid kwam oorspronkelijk vooral voort uit de logica van de bureaucratie en (prestatie)management (Christensen & Lægheid, 2007; Pollitt, 2003). De netwerklogica (NPG) is niet gelijk aan deze bureaucratische (TPA) en management (NPM) logica en voegt daar een alternatieve logica aan toe. Daarmee ontstaat een zekere *logica-verwarring*: welke logica is hier aan de orde en hoe verhoudt deze zich tot andere en/of eerdere logica's? We zullen deze logica-verwarring voor zowel de logica's van TPA als NPM met de NPG-logica hier eerst uitwerken. We benoemen vier eigenschappen die als institutionele barrières optreden in de dagelijkse praktijk van boundary spanners, en laten zien hoe dit spanningen oplevert met handelen vanuit de netwerklogica.

2.1 Bureaucratische logica (TPA) en beperkingen voor de netwerklogica (NPG)

De bureaucratische logica is gebaseerd op klassieke teksten over openbaar bestuur, waar overheidsorganisaties worden getypeerd als onpersoonlijke, rationele systemen die neutraal gedrag voor beleidsambtenaren bevorderen (Weber, 1978). Dit betekent dat het werk van beleidsambtenaren gestandaardiseerd moet zijn, en uitgevoerd moet worden volgens voorspelbare processen en regels. Deze standaardisering maakt een interactie met een bureaucratische organisatie voorspelbaar, hetgeen nog eens versterkt wordt door regelgeving zonder aanzien des persoons (Dror, 1968; Wilson, 1989). Deze regelgeving beschermt burgers tegen willekeur, machtsmisbruik en grilligheid (Bartels, 2013). In het verlengde hiervan worden geld en middelen ook volgens duidelijke regelgeving verdeeld. Beleidsambtenaren zijn

afhankelijk van rigide administratieve procedures die aansluiten op publieke waarden als onpartijdigheid en gelijkheid. Dit heeft tot gevolg dat beleidsambtenaren intern georiënteerd zijn. De politieke doelen van bestuurders zijn het uitgangspunt, en politieke besluiten bepalen wat beleidsambtenaren moeten doen.

De belangrijkste eigenschap van TPA die botst met de netwerklogica is *standaardisering*. Binnen de netwerklogica gaat het om *in samenspraak* te komen tot doelen en beleid middels interacties tussen burgers en andere belanghebbenden (Osborne, 2010; Klijn & Koppenjan, 2012). Hiertegenover staat de bureaucratische logica, waar ambtenaren geacht worden te handelen volgens bestaande regelgeving en door politiek geschetste beleidsprogramma's, hetgeen de voorspelbaarheid en gelijkheid van overheidsingrijpen bevordert. Dit bemoeilijkt maatwerkoplossingen die beter aansluiten op de context van de dagelijkse praktijk. De tweede eigenschap die de netwerklogica bemoeilijkt is de *intern gerichte* blik van beleidsambtenaren. De nadruk die gelegd wordt op zowel administratieve procedures als op de belangen van politieke bestuurders, geeft voor een belangrijk deel richting aan hoe beleidsambtenaren handelen. Deze interne oriëntatie op beleidsprogramma's en kaders geeft de beleidsambtenaar houvast om iedere burger gelijk te behandelen. Dit bemoeilijkt echter wel de openheid en externe oriëntatie van de netwerklogica (Torfing et al., 2012); Klijn & Koppenjan, 2015). Zo staat 'het goede doen' in de ene logica, het goed doen in de andere logica in de weg.

2.2 Managementlogica (NPM) en beperkingen voor de netwerklogica (NPG)

De managementlogica is gebaseerd op de neoliberale benadering van New Public Management (NPM). Het is moeilijk om tot een exacte definitie van NPM te komen (Politt, van Thiel & Homburg, 2007; zie ook Hood, 1991; Lane, 2000), maar de meeste academici zijn het eens over de belangrijkste eigenschappen van NPM: het bevorderen van doelmatigheid en doeltreffendheid door processen en systemen goed te managen. Cruciaal hierbij is dat instrumenten die traditioneel werden toegeschreven aan het bedrijfsleven (zoals strategisch management en prestatie metingen) worden gebruikt om dit te bewerkstelligen (Hood, 1991). Overheidsmanagers moeten beleidsdoelen verwezenlijken, nadat de politiek deze heeft gedefinieerd en er ook een specifiek budget voor heeft uitgetrokken (Du Gay, 2008). Dit heeft als gevolg dat vraagstukken vertaald worden in managementdoelen die aansluiten op de interne organisatie. Financiële middelen worden verdeeld over specifieke afdelingen die de doelen moeten behalen. Dat resultaten

vervolgens worden gemeten in *output* en *outcome* is belangrijk voor verantwoording en efficiëntie (Hood, 1991; Haque, 2007). Het bepalen van specifieke indicatoren stelt managers en politici in staat om hun prestatie te evalueren en te monitoren.

Functiespecialisatie fungeert vanuit NPM als belangrijkste barrière voor de netwerkklogica. De focus op prestatie meting en monitoring zorgt ervoor dat beleidsdoelen worden opgebroken in kleine, meetbare taken en verdeeld over departementen en beleidsafdelingen. Beslissingsbevoegdheden en financiële middelen worden op dezelfde manier verdeeld. Dit botst met de netwerkklogica, omdat de praktijk vaak vraagt om het overstijgen van beleidsterreinen (Bartels, 2016). Daarnaast werkt de *resultaatgerichtheid* van NPM beperkend voor de netwerkklogica. Beleidsambtenaren moeten door managers bepaalde doelen halen met een vooraf bepaald budget, en worden hier op afgerekend. Het is denkbaar dat er zo voor de ambtenaar weinig ruimte en tijd overblijft om op verzoek van burgers extra taken op te pakken, ook omdat die extra taken buiten de prestatie metingen van de ambtenaren vallen (zie Bartels, 2016; Michels en De Graaf, 2010). En, de prestatie meting en afrekening gebeurt op basis van de *vooraf* afgesproken doelen en resultaten, terwijl in de praktijk van netwerken vaak pas onderweg duidelijk wordt wat de opgave vereist, wat betrokkenen nodig hebben, en waar het met deze specifieke aanpak heen moet. Deze vorm van al werkendeweg ontwikkelen en inspelen op wat er onderweg nodig blijkt verhoudt zich heel moeizaam tot de eigenschappen van NPM.

3 Institutionele logica's verbinden: de kunst van het overbruggen

In de literatuur worden individuen die verschillende domeinen, werelden, personen of organisaties met elkaar proberen te verbinden *boundary spanners* genoemd: ze bevorderen contact tussen interne en externe partijen, tussen wetenschapsgebieden, tussen verschillende beroepsgroepen, of verschillende organisaties, et cetera. De literatuur is het niet eens over wie er precies als *boundary spanners* gezien kan worden. Sommige academici vinden een structurele positie binnen een organisatie een voorwaarde (Fernandez & Gould, 1994; Tushman & Scanlan, 1981), anderen zien verbinden meer als een *activiteit* of praktijk, die niet gekoppeld hoeft te zijn aan een bepaald soort taakbeschrijving (Levina & Vaast, 2005; Quick & Veldman, 2014).

In dit artikel richten we ons op *boundary spanners* die een strategische verbindende positie bekleden, en daarbij in de praktijk proberen om over grenzen heen te verbinden. *Boundary spanners* kunnen door hun positie *tussen* hun organisatie en de omgeving een brugfunctie vervullen (Williams, 2002; Levina & Vaast, 2005). Ze worden daarom ook wel gezien als *interface* tussen organisatie en omgeving (Sullivan & Skelcher, 2002; Williams, 2002). *Boundary spanners* doen drie dingen om organisatie en omgeving op elkaar af te stemmen: 1) ze brengen mensen en processen uit verschillende organisaties met elkaar in contact, 2) ze bepalen welke informatie relevant is voor partijen aan beide kanten van de grens en 3) ze zorgen ervoor dat deze informatie vertaald wordt, zodat ze begrijpelijk is voor beide kanten ervan (Van Meerker, 2014). Ze bevinden zich in een informatiestroom die twee kanten op gaat, en hevelen informatie over en weer, van de ene kant van de grens naar de andere kant. Grensoverbruggen is echter meer dan het simpelweg *vertalen* van informatie tussen verschillende 'werelden' (bijvoorbeeld intern/extern, professioneel/amateur).

Een grenswerker kan in plaats van 'slechts' verbinden, ook meer actief proberen om organisaties en actoren met verschillende achtergronden op één lijn te krijgen (Lodge & Weldrich, 2014). Het doel van de activiteit is dan niet alleen het overhevelen van informatie en het wekken van wederzijds begrip, maar het actief tot een gezamenlijke lijn brengen van de verschillende kanten van de grens. De centrale positie van de grenswerker stelt deze in staat om verschillende denkwijzen op strategische wijze te beïnvloeden, door

de toegang tot verschillende delen van het netwerk en de toegang tot veelzijdige informatie.

Nog een stap verder gaat de grenswerker die niet alleen probeert om de verschillende kanten van de grens in een gezamenlijk besluit of een gedeelde activiteit tijdelijk bij elkaar te brengen, maar het daadwerkelijk smeden van een nieuw, innovatief en grensoverstijgend verband. Het doel is dan niet om de grens te overbruggen, maar om deze weg te nemen. Dus, het veranderen van hoe instituties ingericht zijn en daarmee de grens opheffen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018; Baker, 2008). Vanuit dergelijke nieuwe organisaties of 'ontgrensde' domeinen kunnen vervolgens vernieuwende praktijken en perspectieven ontstaan, voor de aanpak van maatschappelijke opgaven.

Boundary spanners kunnen dus veel bijdragen aan de realisaties van maatschappelijke opgaven. Ze kunnen juist in opgaven waarin het vereist is om over de grenzen van de eigen organisatie samen te werken met werelden daarbuiten veel meerwaarde bieden. Door hun grensoverstijgend ondernemerschap kunnen nieuwe oplossingen worden gevonden. Soms lukt dat ook, soms niet. Dat roept de vraag op welke strategieën grenswerkers daartoe hanteren en waarom ze dat doen. Voor dergelijke strategieën is nog weinig aandacht in de literatuur, in die zin dat er nog weinig onderzoek beschikbaar is dat laat zien hoe deze strategieën er in de praktijk uitzien. In dit artikel komen we daarom tot een typologie van de strategieën die boundary spanners gebruiken in hun rol als verbinder in het openbaar bestuur, waarmee zij over de grenzen van hun eigen publieke organisaties actief zijn en deze werelden buiten proberen te verbinden met hun eigen organisatie en eigen domein.

Casus

Het empirisch onderzoek voor deze studie is uitgevoerd bij de gemeente Rotterdam, dat een interessante casus is voor nader onderzoek naar de interactie tussen verschillende institutionele logica's (bureaucratie, management, netwerkgericht) in burger-overheidsinteracties te onderzoeken: de gemeente onderneemt daartoe veel pogingen en heeft hier concrete programma's en organisatiebeginselen voor geformuleerd. Het is interessant om die als vindplaats voor strategieën van grenswerkers te benutten.

Dit onderzoek richt zich op ambtenaren die binnen de gemeente Rotterdam werkzaam zijn als zogeheten *wijkmanagers*. Wijkmanagers worden aangenomen om de belangen van een wijk/stadsdeel (omgeving) te verbinden met de belangen van de stad (organisatie). Ze zijn verantwoordelijk voor het lokaal ophalen van informatie over de wensen van burgers, en deze te vertalen

naar de beleidswereld, en andersom. Op deze manier bestaat hun werk niet alleen uit het vertegenwoordigen van de burger richting de overheid, maar ook van de overheid richting de burger. Ze verbinden dus twee verschillende werelden. De wijkmanagers hebben niet alleen een positie binnen de organisatie behartigen en binnen de organisatie de belangen van buiten inbrengen (Fleming, Mingo & Chen, 2007), ze moeten ook constant tussen verschillende actoren communiceren en heen en weer pendelen tussen verschillende realiteiten (Quick & Feldman, 2014). Wijkmanagers spelen een sleutelrol binnen het gebiedsgericht werken. In deze aanpak wordt de gemeente in veertien deelgebieden verdeeld. Wijkmanagers werken samen met een gebiedscommissie, bestaande uit gekozen burgers uit dat specifieke deelgebied, die de lokale behoeften en belangen richting de beleidswereld kunnen uitspreken. De wijkmanagers moeten beleidsambtenaren – of als de situatie daarom vraagt, de wethouder – informeren over deze wensen. De wijkmanagers hebben geen beslissingsbevoegdheid of budget. Hun succes is volledig afhankelijk van het contact met beleidsambtenaren. Om de gebiedsgerichte benadering te laten werken, moeten de managers er dus in slagen de belangen van hun gebied af te stemmen op de belangen van de beleidswereld.

Methode

Voor dit onderzoek hebben we zestien wijkmanagers geïnterviewd. De respondenten zijn op theoretische basis geselecteerd: allen zijn werkzaam als boundary spanner en hebben te maken met burgers uit hun wijk en beleidsambtenaren. Deze selectie maakt het mogelijk om de beperkingen te ontfaan die boundary spanners ervaren in hun interactie met de beleidswereld en hoe zij hier strategisch mee omgaan. Binnen deze selectie hebben we geprobeerd tot een steekproef te komen van wijkmanagers uit alle veertien gebieden, om zo verschillende ervaringen mee te kunnen nemen in dit onderzoek. We zijn erin geslaagd om wijkmanagers van twaalf gebieden te interviewen. Hoek van Holland en Charlois deden niet mee, maar werden indirect vertegenwoordigd door andere wijkmanagers die ook bekend waren met de situatie in die stadsdelen. In vier interviews nam de wijkmanager een collega mee (bij IJsselmonde, Prins Alexander, Feijenoord en Overschie). De respondenten zijn door de directeur van hun eigen gebied gevraagd deel te nemen aan dit onderzoek als onderdeel van een grotere evaluatie van het gebiedsgericht werken programma.

Dit onderzoek richt zich op de ervaring van wijkmanagers als boundary spanners. Om deze ervaringen goed te kunnen analyseren, legden we de nadruk op gedetailleerde voorbeelden en verhalen over ontmoetingen met

beleidsambtenaren. *Verhalen* bieden een gedetailleerde weergave van praktijken, gebruiken, processen of gebeurtenissen waarin duidelijk wordt welke normen, overtuigingen, en beslisregels menselijk handelen en keuzes sturen (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Deze methode biedt respondenten de mogelijkheid uit te leggen welke situaties (volgens hen, in dit verhaal) om welk soort handelen vroeg, en hoe specifieke gevallen niet binnen de geldende routines vallen (zie Bartels, 2013; Raaphorst, 2018). Tijdens de interviews werd aan de respondenten gevraagd verhalen te vertellen over uitdagingen die zij hebben ervaren in hun werk. Daarnaast is de respondenten gevraagd om voorbeelden te geven van hoe zij strategisch te werk gingen om deze uitdagingen op te lossen. We hebben de getranscribeerde interviews geanalyseerd volgens een vergelijkende methode om de verbindende strategieën te identificeren (Boeije, 2002). Met open coderen hebben we de data eerst verdeeld in relevante categorieën. Open coderen is het proces van opbreken, analyseren, vergelijken, conceptualiseren en categoriseren van data (Strauss & Corbin, 1990). De delen zijn vervolgens met elkaar vergeleken, in categorieën ondergebracht en voorzien van een code. Via axiaal coderen zijn deze categorieën vervolgens gegroepeerd met andere categorieën met hetzelfde onderwerp om zo tot de bevindingen in dit artikel te komen. Voor onze kwalitatieve data-analyse hebben we ATLAS.ti-software gebruikt. In het nu volgende deel bespreken we hoe de verschillende theoretisch geformuleerde spanningen tussen TPA en NPM enerzijds en NPG anderzijds in de verhalen van de respondenten terugkwamen.

3.1 Botsende institutionele logica's

Standaardisatiebarrière (ervaren door 12 respondenten)

Het gebeurt vaak dat boundary spanners botsen met beleidsambtenaren die de geldende standaarden, zoals regels en bestaand beleid, bewaken. De boundary spanners ervaren dat beleidsambtenaren in dit geval niet vanuit de opgave denken maar vanuit regels. Dit heeft als gevolg dat beleidsoplossingen niet aansluiten op de wensen van burgers buiten. Dit probleem heeft twee kanten: de regels zijn op zich al streng, maar de beleidsambtenaren hanteren ze ook streng en stringent. Ze laten weinig ruimte voor aansluiting op de praktijk: ze willen dat de regel naar de letter wordt uitgevoerd. De boundary spanners geven aan dat het lijkt alsof sommige beleidsambtenaren de standaarden belangrijker vinden dan het oplossen van een probleem. Als initiatieven en wensen van burgers binnen bestaande regels en kaders passen zijn ze vrij makkelijk te realiseren. Wanneer dit niet zo is, "*wordt het heel moeilijk*". Het volgende verhaal is illustratief voor deze dynamiek.

“Wanneer het afwijkt van de standaarden en regels, dan wordt het lastig. (...) Een groep mensen wilde fietsenstallingsvoorzieningen in hun wijk. Hartstikke leuk. Hebben ze ook nog ideeën over. Dan zeggen ze van: nou dan huren wij een kunstenaar in en die gaat dan voor ons een soort van fietsnietje ontwerpen dat veel leuker is dan het saaie. Maar dat vindt Stadsbeheer ontzettend ingewikkeld. Stadsbeheer zegt: ja maar dat kan niet hoor, want dat past niet in de Rotterdamse standaard. (...) Hetzelfde geldt voor het design van stoeptegels. Ambtenaren willen niet werken met hout voor een heel aantal redenen. Het past niet in de vastgestelde standaard. En ga zo maar door.” (Respondent 14)

De respondenten die deze barrière hebben ervaren gaven aan, zoals in bovenstaand verhaal, dat het bijna makkelijker lijkt voor beleidsambtenaren om redenen aan te wijzen waarom iets niet kan, dan zich aan te passen aan de situatie. Dit heeft als gevolg dat het uiteindelijk burgers zich moeten aanpassen, om binnen beleidsstandaarden te passen. Beleid past zich niet aan 'buiten' aan, buiten moet zich voegen naar het beleid.

Interne oriëntatie-barrière (ervaren door 11 respondenten)

Het volgende verhaal laat zien dat bijna driekwart van de boundary spanners zich beperkt voelt omdat het handelen van beleidsambtenaren sterk wordt gedreven door de interne bureaucratie en het politieke proces. Dat komt bijvoorbeeld terug in het volgende verhaal.

“De wethouder heeft een toezegging gedaan aan de gebiedscommissie dat er een brief zou komen. Dat was belangrijk, ook voor andere mensen in de wijk. Want dan kon de gebiedscommissie zeggen, dit hebben we met de wethouder afgesproken. En dat duurde, en dat duurde maar voor dat die brief kwam. En elke keer was er weer iemand die vond dat er weer iets anders inhoudelijk in de brief moest komen. Terwijl ik denk van ja, die brief moet er doorheen want anders hebben we hommeles in de wijk. Daar merk je af en toe wel dat de werkelijkheid volgens mij in de wijken anders is dan de werkelijkheid in de gemeente. Want daar zitten collega's, en dat snap ik ook wel, die zoiets hebben van ja, maar als er dit niet in staat dan heeft de wethouder een probleem. Of dan gaat een oppositiepartij daar vragen over stellen.” (Respondent 9)

Boundary spanners geven aan dat beleidsambtenaren de blik vooral naar binnen gericht hebben, op de eigen organisatie en op het beantwoorden van interne vragen. Voor beleidsambtenaren is het vanuit hun institutionele logica vanzelfsprekend om een formele en politieke benadering te verkiezen boven een meer persoonlijke benadering, waarin initiatieven en vragen van burgers gezien worden als het handelen van 'echte mensen' die los van de politieke druk gewoon antwoord moeten hebben. Vanuit de politieke logica is het 'logisch' om de brief te perfectioneren tot het moment dat daar geen

'gedoe' over ontstaat in de politiek en het politiek ook echt is afgedekt; ook als dat betekent dat de impact ervan buiten sterk afneemt en er misschien zelfs wel irritatie bij burgers over ontstaat.

Functiespecificatiebarrière (ervaren door 9 respondenten)

Functiespecificatie wordt door meer dan de helft van de boundary spanners eveneens ervaren als barrière. De taken en vooral het domein van beleidsambtenaren zijn helder afgebakend en beslissingsbevoegdheden en geld zijn verdeeld over verschillende afdelingen. Organisatieonderdelen zijn in grote mate van elkaar afhankelijk, maar ze opereren sterk vanuit hun eigen koker: niet omdat ze dat perse graag zelf zo willen, maar omdat het model daar op is ingericht. Het is letterlijk de logica die in de structuren en processen is ingebakken. Het volgende verhaal illustreert dat het lastig is om deze verschillende afdelingen op elkaar af te stemmen zodat ze het belang van de burger ten goede komen. Vraagstukken kunnen lang op de plank blijven liggen omdat het lastig is middelen en mensen van verschillende afdelingen bij elkaar te brengen en daarnaast bestaat er ook geen procedure voor.

“Er is te weinig grip op de toegang tot de geldstroom. Niemand kan zeggen: ‘Oké, ik kan hier beloven aan deze tafel, dat volgende week dat en dat gebeurd is. Dus er zijn te veel afhankelijkheden en te veel afstand ontstaan tussen de mensen die buiten afspraken maken en de feitelijke geldstroom.” (Respondent 1)

Het is opmerkelijk dat een derde van de boundary spanners dit niet als problematisch ervaart. Zij zien de spreiding van functies en middelen als een structurele eigenschap van organisaties, die coproductie niet per se in de weg staat. Ze zien hier niet perse een structureel probleem in, eerder een gedragsprobleem van individuele beleidsambtenaren. De scheiding zou productief gemaakt kunnen worden door het *gedrag* van beleidsambtenaren. Respondenten ervaren dus meer gedragsbarrières dan structurele barrières.

Resultaatgerichteidsbarrière (ervaren door 12 respondenten)

Beleidsambtenaren en managers worden beoordeeld op de mate waarin ze hun programma kunnen verwezenlijken. Coproductie en netwerk-samenwerking zijn iets 'extra's' en daardoor vaak geen deel van de prestatieafspraken. Omdat het er niet bij hoort, ervaart drie kwart van de boundary spanners dat wanneer een samenwerkingsinitiatief niet bij de prestatiedoelen van beleidsambtenaren past, er weinig animo voor is: het telt letterlijk niet mee. Het volgende verhaal laat zien dat coproductie gemakkelijk kan mislukken wanneer het niet wordt meegenomen in de prestatiemetingen voor beleidsambtenaren.

“Neem bijvoorbeeld de herinrichting van een straat. We hebben dat in coproductie met burgers gedaan (...) Stel, je werkt voor het cluster Stadsontwikkeling, en je hebt dit plan samen met burgers opgesteld ook rekeninghoudend met argumenten voor veiligheid en sociale ontwikkeling. Dat betekent bijvoorbeeld dat de parkeerplaatsen er niet helemaal optimaal in zitten of ze zijn net 10 centimeter korter dan de norm. Dan komt er een senior [ambtenaar die werkt als] stedenbouwkundige en die zet met alle bewonersideeën vanuit zijn professe daar een streep door, ongeacht of het integraal wel helemaal voor bewoners het beste plan is geworden. Deze ambtenaar hoeft niet integraal te werken, dat is niet van die persoon gevraagd. Ja [je zou] die persoon niet de macht te geven om met zijn ene invalshoek de hele integraliteit om zeep te helpen.” (Respondent 12)

Daarnaast zorgt de resultaatgerichtheid ervoor dat budgetten worden gekoppeld aan vastgestelde doelen, waardoor het gemeentebudget relatief inflexibel wordt. Er is weinig ruimte voor het herverdelen van geld buiten deze op voorhand vastgestelde doelen. Boundary spanners geven aan dat dit ervoor zorgt dat er niet altijd ruimte is voor nieuwe vraagstukken die de kop op steken. Dit past binnen de resultaatgerichtheidsbarrière die zij ervaren.

Vier institutionele barrières voor de netwerklógica

Onze bevindingen tonen aan dat de traditionele logica's op significante wijze barrières opwerpen in het dagelijkse werk van boundary spanners. We hebben geen aanleiding te vermoeden dat er grote inhoudelijke bezwaren bestonden tegen het werk van de boundary spanners, die de tegenwerking verklaren. De meeste initiatieven waren niet vergezocht en passen binnen de bestaande beleidsdoelen. Het ging niet om heel omstreden handelingen. Dit laat zien dat de traditionele institutionele logica's een continue barrière vormen in het op elkaar afstemmen van de beleidswereld en omgeving. Daarmee bedoelen we natuurlijk niet dat alle ervaringen met beleidsambtenaren slecht zijn. Boundary spanners gaven juist expliciet aan dat beleidsambtenaren goede bedoelingen hebben en dat het vaak ook lukt om goed samen te werken. Maar dat neemt niet weg dat de genoemde spanningen bijna dagelijks gevoeld worden. In het volgende deel van dit artikel bespreken we de strategieën die boundary spanners gebruiken om de conflicterende institutionele logica's met elkaar te verenigen, door de barrières te voorkomen en te doorbreken.

3.2 Verbindende strategieën

Binnen de gemeente Rotterdam worden drie strategieën zichtbaar die boundary spanners gebruiken om barrières te voorkomen en te doorbreken: de *ondernemende*, de *bemiddelende* en de *hiërarchische* strategie. Hieronder

worden deze strategieën en hun effectiviteit beschreven, zoals ervaren door de boundary spanners.

Ondernemende strategie (gebruikt door 7 respondenten)

Deze strategie behelst een creatieve benadering van regels, routines en contacten. Boundary spanners die deze strategie gebruiken denken strategisch na over waar ze het verzoek voor een initiatief of wens van burgers het best kunnen plaatsen. Ze denken zorgvuldig na welke persoon ze moeten aanschieten, en welk conflict ze daarvoor met wie zouden willen aangaan. Als een beleidsambtenaar niet ingaat op een verzoek, proberen boundary spanners een andere manier om 'binnen te komen' door een ambtenaar op een andere of hogere positie te benaderen:

“Neem bijvoorbeeld de MOE-landers [personen afkomstig uit midden en oost Europese landen], dat was een probleemgroep in ons gebied. Het duurt gewoon allemaal lang voordat het beleid in beweging komt, want dat moet volgens de regels, volgens de kaders die er liggen. Dat is best wel lastig soms. (...) En tegelijkertijd doordat je dus, wat ik net al zei, die grenzen op gaat zoeken, ben je inventief en creatief. Want je gaat kijken wat er kan. Dan zeggen ze [beleidsambtenaren] dat de politiek geen bijzondere of specifieke doelgroepen wil faciliteren. Dan denk ik van ok, maar het heeft ook te maken met integratie en dan kijk ik is er in de integratiekader misschien wel ruimte? Dus je moet heel erg creatief en heel ruimdenkend zijn, en lef hebben.” (Respondent 16)

Dit verhaal laat zien dat deze boundary spanner een mogelijkheid zag en deze kans aangreep. Boundary spanners proberen dit soort “windows of opportunity” te herkennen en te gebruiken, door de mogelijkheden van vrijgekomen gelden te benutten en oplossingen aan bestaande problemen te koppelen. Deze strategie wordt ook gebruikt om barrières preventief te omzeilen, bijvoorbeeld door zorgvuldig de juiste ambtenaar uit te kiezen, zodat de kans op barrières kleiner is. Maar ook na het eenmaal optreden van een barrière zien we deze strategie terug, door het bij een andere ambtenaar te proberen of een andere inhoudelijke invalshoek te kiezen. Door een andere manier ‘naar binnen’ te zoeken proberen boundary spanners de barrières te vermijden. Alle respondenten die deze strategie gebruiken zijn het erover eens dat het een effectieve manier is om barrières te omzeilen. Twee respondenten waren minder optimistisch dan de rest. Zij gaven aan dat het nogal lang kan duren om met de juiste persoon in contact te komen. De positievere respondenten gaven aan dat de vraagformulering zeer belangrijk is om de strategie te laten slagen. Vraagstukken moeten worden opgeknipt in kleinere delen om aan te sluiten op de belangen van de beleidsambtenaar aan wie de vraag wordt gesteld.

Bemiddelende strategie (gebruikt door 14 respondenten)

De bemiddelende strategie wordt door respondenten gebruikt om een gemeenschappelijk vertrekpunt te vinden voor het bedenken van een oplossing. Deze strategie kan op twee manieren gebruikt worden. De eerste manier is het op basis van argumenten overhalen van beleidsambtenaren. Boundary spanners gebruiken termen als “de strijd aangaan” om deze interacties te omschrijven. Ze proberen beleidsambtenaren zover te krijgen de meerwaarde in te zien van het ombuigen van geldende regels en gebruiken.

De tweede manier is het opbouwen van een vertrouwensrelatie en het maken van compromissen door te luisteren naar, en respect te tonen voor, de belangen van beleidsambtenaren. Het onderstaande verhaal laat zien dat het erkennen van het belang van de ambtenaren nuttig is. Met dit in het achterhoofd proberen boundary spanners een gemeenschappelijk punt te vinden waar zij en de beleidsambtenaren vanuit kunnen vertrekken. Dit wordt gemakkelijker als de onderlinge verhouding tussen de grensoverbrugger en de beleidsambtenaar goed is. Het onderhouden van deze relatie is deel van de strategie om toekomstige barrières te voorkomen. Boundary spanners hebben zo een betere basis voor onderhandeling en bemiddeling. Deze strategie wordt ook gebruikt om bestaande barrières te doorbreken door middel van het verkennen van gedeelde belangen en onderhandeling, zoals blijkt uit onderstaand verhaal.

“De kunst is om zoveel mogelijk binnen te halen. In alle redelijkheid hè. Ja. En dat gaat toch vaak op gewoon contact en het goeie gesprek voeren en op basis van argumenten elkaars werelden kennen. Snappen dat ik buiten een probleem heb en aan de andere kant soms ook snappen dat er beleidsopgaves zijn. En daar moet ook gescoord worden. (...) Je moet ook snappen dat er afwegingen gemaakt worden, integrale afwegingen, stedelijke afwegingen. Nou dan kun je vaak het goeie gesprek wel voeren. En dan hoef je niet heel erg tegen de stroom in te roeien, want dan kun je de stroom een beetje, nou ja, kun je hem een beetje omleggen.” (Respondent 3)

Deze strategie wordt gebruikt voor elke barrière, maar voor de standaardisatiebarrière en resultaatgerichtheidsbarrière in het bijzonder. De geïnterviewde boundary spanners zijn het niet eens over de effectiviteit van deze strategie. Drie van de veertien respondenten die deze strategie gebruiken vinden bemiddeling effectief (maar klagen bijvoorbeeld wel dat het veel tijd en moeite kost), twee respondenten vinden het alleen effectief wanneer ze er de juiste collega voor uitkiezen. Zeven boundary spanners benadrukken dat de effectiviteit van deze strategie afhangt van de bereidheid van de collega's om bij te dragen aan het gedeelde belang. Twee respondenten zijn uitsluitend negatief over deze strategie en geven aan dat de traditionele logica's te

dominant zijn om deze strategie te laten werken; zij pleiten dus voor institutionele verandering.

Hiërarchische strategie (gebruikt door 9 respondenten)

Beleidsambtenaren hebben soms een beetje hulp nodig om te beginnen aan coproductie en samenwerking. Boundary spanners geven aan dat wanneer hun hulpverzoeken vastlopen in de bureaucratische molen, het nuttig kan zijn om leidinggevendenden bij het proces te betrekken. Deze confrontatie is soms onvermijdelijk om een verzoek of initiatief van burgers verder te brengen. Boundary spanners moeten duidelijk aan leidinggevendenden kunnen communiceren wat ze precies van hen verwachten en waarom het nodig is om van bestaande regelgeving en procedures af te wijken, of om extra personeel in te zetten. De kracht zit hem in de voorbereiding. Deze strategie wordt vaak gebruikt als een laatste redmiddel nadat boundary spanners op een barrière gestuit zijn, en niet om toekomstige barrières te voorkomen, zoals in het geval van de andere twee strategieën. Dit blijkt uit het volgende voorbeeld.

Ja, maar hier gaat iets fout. En dan moet je dus escaleren – hè, dat is alweer een moderne term – van oké, dan leg je dus de keuze, of je dilemma, wat je nu ziet en waar je scheefheid in voelt, dat leg je op de tafel, waar eigenlijk de macht zit om daar iets aan te doen. En misschien dat daar dan gezegd wordt: ‘Ja, maar dat kan inderdaad niet’ en dat de directeur bij wie die het meest opportuun zou zijn om die taak, zeg maar, wel op zich te nemen, die trekken zal, dat die alsnog zegt van: ‘Ja, maar dit kan inderdaad niet. Ik ga intern mensen vrij maken om te leveren.’ Maar dan moet je wel het probleem goed neer kunnen leggen. Je moet goed kunnen benoemen, waarom het oplossen van die prioriteit nou zo wezenlijk is voor een goede gang van zaken in dat gebied. Je moet ook aan kunnen geven, wat er dan nodig is om te leveren. Hoeveel uren vergt dat, of hoeveel euro’s? En voor hoe lang? Zodat dan zo’n directeur van een bepaald gebied een goed beeld heeft van wat hij moet gaan schuiven, wat hij moet gaan organiseren binnen zijn onderdeel. Dus in die zin moet het voorwerk ook goed zijn. Om het te escaleren moet je daar wel duidelijk in kunnen zijn. Als je dat niet kan, dan zegt hij ook: “Ja, wat wil je nou van me?” Dus het moet behapbaar zijn, het moet duidelijk zijn afgebakend. Alleen dan heb je de kans, dat er ook echt iets teweeggebracht gaat worden. (Respondent 1)

Hoewel deze strategie gebruikt wordt als ‘wapen’ tegen alle barrières, zetten boundary spanners de hiërarchische strategie voornamelijk in tegen de standaardisatiebarrière en de interne oriëntatie-barrière. Op één respondent na zijn alle geïnterviewde boundary spanners het eens over de effectiviteit van deze strategie. Het is van belang zeer *to the point* te zijn in communicatie richting de leidinggevendenden van beleidsambtenaren, zodat die precies weten wat er van hen verwacht wordt en wat ze moeten doen. Het dreigen met deze

strategie is soms al genoeg om beleidsambtenaren in actie te laten komen, en wordt soms ook in overleg met beleidsambtenaren ingezet om juist de leidinggevendenden of politieke bestuurders in beweging te brengen. Ondanks de grote effectiviteit zijn boundary spanners spaarzaam met deze strategie: ze gebruiken haar alleen als laatste redmiddel als de andere strategieën niet werken. Eén respondent vindt de strategie niet effectief: *“Het kan wel dat mijn directeur met hun leidinggevende dan gaat praten, maar dat weet jij net zo goed als ik, dan zit er misschien wel een ambtenaar van Stadsontwikkeling, maar die gaat voor geen meter lopen.”* (Respondent 5)

Een typologie van verbindende strategieën

Boundary spanners zijn in hun dagelijkse werkzaamheden constant bezig met het voorkomen en doorbreken van barrières. Dit kan gezien worden als een belangrijk kenmerk van de netwerklogica. Van de geïnterviewde boundary spanners gebruikt ongeveer de helft verschillende strategieën, de andere helft heeft een duidelijke voorkeur voor één specifieke strategie. In tabel 1 is een overzicht van de drie strategieën opgenomen.

Tabel 1. Verbindende strategieën

| | ONDERNEMENDE STRATEGIE | BEMIDDELENDE STRATEGIE | HIËRARCHISCHE STRATEGIE |
|----------------------|--|---|--|
| Doel | Barrières vermijden of omzeilen | Barrières voorkomen én doorbreken | Barrières doorbreken |
| Focus | Om regels heen werken, verschillende contacten gebruiken | Op zoek naar <i>common ground</i> | De positie van leidinggevendenden gebruiken |
| Activiteit | Vraagstukken aanpassen naar de belangen van de ontvangende partij, vraagstukken in verschillende stukken verdelen, politieke kennis gebruiken om de juiste beleidsingang in te schatten, kansen benutten, bepaalde collega's vermijden | Dialog met collega's om gemeenschappelijk vertrekpunt voor handelen te vinden, gebruik van pathos en logos om standpunten te veranderen | Het vraagstuk hogerop brengen naar leidinggevendenden of politieke bestuurders |
| Vaardigheden | Creativiteit, durf, politieke voelsprietten, proactieve houding | Luisteren, openheid, onderhandelen, overtuigen | Prioriteren, doorzetten, resultaatgerichtheid |
| Mechanisme | Kansen benutten | Communicatie en relaties | Formele hiërarchie |
| Toegepast | Alle barrières | Alle barrières, maar vooral standaardisatie en resultaatgerichtheid | Alle barrières, vooral standaardisatie en interne oriëntatie |
| Effectiviteit | Ja, indien goed toegepast | Wisselende resultaten | Ja, slechts één respondent is het oneens |

4 Conclusie en discussie

Dit artikel heeft als doel om de dynamiek tussen traditionele en netwerk institutionele logica's binnen de gemeente Rotterdam empirisch in kaart te brengen, om zodoende meer te leren over strategieën voor het omgaan met spanningen tussen institutionele logica's. Hiertoe hebben we eerst de literatuur over institutionele logica (*structure*) met literatuur over boundary spanning (*agency*) samengebracht. Doelstelling van dit artikel was vaststellen welke strategieën gebruikt worden door boundary spanners om verschillende institutionele logica's (bureaucratie, management, netwerk) op elkaar af te stemmen in interacties tussen overheid en burger, en om te bepalen of deze strategieën resultaat opleveren.

Boundary spanners gebruiken drie strategieën: de *ondernemende*, de *bemiddelende* en de *hiërarchische* strategie. De ondernemende strategie wordt gebruikt om beleidskansen te herkennen en gebruiken, en om oplossingen aan bestaande problemen te koppelen. Boundary spanners handelen ondernemend wanneer zij een 'window of opportunity' zien, maar ook als zij vooraf inschatten wie zij binnen de organisatie het best kunnen benaderen voor een vraagstuk. Ervaringen uit het verleden beïnvloeden toekomstig handelen: men weet nu bijvoorbeeld welke beleidsambtenaar ze in ieder geval niet moeten benaderen. Deze strategie werkt wanneer boundary spanners hun huiswerk goed doen om de juiste *policy-person fit* voor een vraagstuk te bepalen, en wordt gebruikt om barrières op voorhand te voorkomen. De bemiddelende strategie wordt ingezet om overeenstemming te vinden en om over voorwaarden van een bepaalde beleidsoplossing te onderhandelen. Deze strategie wordt het meest ingezet, maar tegelijkertijd zijn boundary spanners het oneens over de effectiviteit van bemiddelen. Sommige respondenten vinden deze strategie zeer nuttig om bepaalde logica's op elkaar af te stemmen (met goede communicatieve vaardigheden is er van alles mogelijk), anderen vinden het tijdsverspilling (er is zeer weinig mogelijk binnen de huidige kaders, in plaats daarvan is institutionele verandering nodig). De meeste boundary spanners zien wel heil in deze strategie, maar de effectiviteit hangt wel af van de flexibiliteit en houding van de beleidsambtenaar waarmee overlegd wordt. De hiërarchische strategie wordt tenslotte voornamelijk gebruikt als wapen tegen reeds bestaande barrières. Deze barrières komen dan voornamelijk uit traditionele hiërarchische structuren, zoals standaardisatie en interne oriëntatie. Hiërarchie is hier tegelijkertijd *a blessing and a curse*, en biedt ook mogelijkheden om het botsen van procedures te verhelpen en samenwerking te bevorderen. Deze strategie is even effectief als zeldzaam: de meeste boundary spanners springen er voorzichtig mee om.

Dit onderzoek draagt op twee manieren bij aan de literatuur over de netwerklógica NPG en boundary spanning. Allereerst benadrukt dit artikel dat samenwerken geen uitdaging is die het openbaar bestuur overstijgt, maar dat deze uitdaging hier juist diep in geworteld is. Dit artikel verbindt het idee dat verandering uit eigen organisatie moet komen (zie Klijn & Koppenjan, 2015; Bartels, 2015) met de literatuur van institutionele logica, en beantwoordt op deze manier een belangrijk theoretisch vraagstuk over hybride governance structuren door aan te tonen welke structurele institutionele oneffenheden er bestaan tussen traditionele institutionele logica's en de netwerklógica NPG (Klijn & Koppenjan, 2012). Ten tweede laat dit artikel zien dat boundary spanners niet alleen gebruik maken van diverse vertrouwens-, ondernemende en communicatieve strategieën (zie Williams, 2002), maar ook gebruik maken van strategieën die politici en leidinggevend in beweging brengen (en dus hiërarchisch zijn) om botsende institutionele logica te verzoenen en conflicten op te lossen. Dit is een belangrijke toevoeging aan de bestaande literatuur over boundary spanners. Omdat boundary spanners voornamelijk bezig zijn met non-routineuze taken, hebben zij steun van leidinggevend en politiek nodig om hun bewegingsruimte te verkrijgen en te behouden, zodat zij beter met conflicten om kunnen gaan die zij in hun dagelijkse werk tegenkomen (Chebat & Kollias, 2000; Stamper & Johlke, 2003). Hoewel boundary spanners vaak genoemd worden als de ultieme 'netwerkkampioenen' en 'postmoderne niet-hiërarchische leiders' (Williams, 2002; Guarneros-Mezo & Martin, 2016), is het van belang dat zij niet alleen traditionele institutionele logica's kunnen buigen en hervormen, maar juist ook op strategische wijze gebruik kunnen maken van hiërarchische routines om institutionele barrières te doorbreken.

Het onderzoek heeft ook beperkingen, die wellicht ook inspireren tot vervolgonderzoek. Dit onderzoek is in een specifieke context uitgevoerd: onder wijkmanagers in een grote gemeente in Nederland. We verwachten dat onze bevindingen in vergelijkend onderzoek standhouden, maar verder empirisch onderzoek is nodig om deze generaliseerbaarheid te testen en de theorie van intra-organisatorische grensoverbruggende strategieën verder uit te werken. Vervolgonderzoek zou zich verder kunnen richten op het vergelijken van verbindende strategieën tussen gemeentes van verschillende groottes, binnen hetzelfde land of juist tussen verschillende landen. Onze bevindingen suggereren verder dat het interessant kan zijn om meer wetenschappelijk onderzoek te doen naar de rol die hiërarchie speelt in boundary spanning.

Referenties

Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review* 66, 6: 56–65.

Ansell, C., and A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543–571.

Baker, K. (2008). *Strategic service partnerships and boundary-spanning behaviour: a study of multiple, cascading policy windows*. Doctoral thesis. Birmingham: University of Birmingham.

Bartels, K.P.R. (2013). Public encounters: the history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2): 469-483.

Bartels, K.P.R. (2016). Doing what's necessary: How encounters in practice shape and improve interactive governance work. In J. Edelenbos. & I. Van Meerkerk (Eds.) *Critical reflections on interactive governance* (pp. 352-375). Cheltenham, Edward Elgar.

Boeije, H. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality & Quantity*, 36: 391-409.

Buser, M. (2013). Tracing the democratic narrative: Big Society, Localism and Civil Engagement. *Local Government Studies*, 39, 1, 3-21.

Chebat, J. C., & Kollias, P. (2000). The impact of empowerment on customer contact employees' roles in service organizations. *Journal of Service research*, 3(1), 66-81.

Christensen, T. and Laegreid, P. (2007). The whole of government approach to public sector reforms. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.

Dror, Y. (1968). *Policy Making Re-examined*. San Francisco: Chandler.

Du Gay, P. (2008). Without affection or enthusiasm. Problems of involvement and attachment in responsive public management. *Organization*, 15, 3, 335-353.

Edelenbos, J. (2005). Institutional implication of interactive governance: insights from Dutch practice. *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*, 18, 1, 111-134.

Fernandez, R.M. & Gould, R.V. (1994). A Dilemma of State Power: Brokerage and Influence in the National Health Policy Domain. *American Journal of Sociology*, 99, 6: 1455-1491.

Fledderus, J., Brandsen, T. & Honingh, M. (2014). Restoring trust through the co-production of public services. A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16, 3, 424-443.

Fleming, L. Mingo, S. & Chen, D. (2007). Collaborative brokerage, generative creativity and creative success. *Administrative Science Quarterly*, 52, 443-475.

Guarneros-Meza, V. & Martin, S. (2016). Boundary spanning in local public service partnerships. *Public Management Review*, 18, 2: 238-257.

Haque, M.S. (2007). Revisiting the New Public Management. *Public Administration Review*, 67(1): 179-182.

Hood C. (1991). A Public Management for All Seasons, *Public Administration* 69, 1, 3-19.

Jackall, Robert. 1988. *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*. New York: Oxford University Press.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40, 4: 587-606.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the Public Sector*. London: Routledge

Laegreid, P. (2016). Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationality. Book Review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26, 3, 588-590.

Lane, J. (2000). *New Public Management: An Introduction*. London: Routledge.

- Levina, N., and Vaast, E. (2005). The Emergence of Boundary Spanning Competence in Practice: Implications for Implementation and Use of Information Systems. *MIS Quarterly*, 29, 2, 335-363.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capacity of the modern state. Governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counsellors. Stories from the front-lines of public service*. University of Michigan Press.
- Meyer, R.E. & Hammerschmid, G. (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities. *American Behavioral Scientist*, 49, 7: 1000-1014.
- Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36, 4, 477-491.
- Municipality of Rotterdam (2014). *Kendoe. Collegeprogramma 2014-2018*. Rotterdam.
- Nederhand, M.J., Bekkers, V. and Voorberg, W. (2016). Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7): 1063-1084.
- Nederhand, M.J. and Van Meerkerk, I.F. (2018). Activating citizens in Dutch care reforms: framing new co-production roles and competences for citizens and professionals. *Policy & Politics*, 46(4): 533-550.
- Olsen, J.P. (2010). *Governing through institution building*. Oxford: Oxford University Press.
- Osborne, S. (2007). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 3, 377-387.
- Osborne, S. (2010). Conclusions. Public governance and public services delivery: a research agenda for the future. In: S. Osborne (eds). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pestoff, V. (2012). New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe. Crowding in and Crowding out. In: V. Pestoff, T. Brandsen,

- B. Verschuere (eds.) Some crucial conceptual issues. *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Routledge: London.
- Politt, C. (2003). Joined-up government: survey. *Political Studies Review*, 1: 34-49.
- Pollitt, C., S. van Thiel and V. Homburg. (2007). *New Public Management in Europe: Adaptations and alternatives*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Quick, K.S. and Feldman, M.S. (2014). Boundaries as Junctures: Collaborative Boundary Work for Building Efficient Resilience. *JPART*, 24, 3: 673-695.
- Raaphorst, N. (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review*, 20, 4, 485-502.
- Rekenkamer Rotterdam (2011). *Onderzoeksopzet gebiedsgericht werken*. Rekenkamer Rotterdam: Rotterdam.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. Sage: London.
- Seo, M. G. & Creed. W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review* 27 (2): 222-247.
- Stamper, C. L., & Johlke, M. C. (2003). The impact of perceived organizational support on the relationship between boundary spanner role stress and work outcomes. *Journal of Management*, 29(4), 569-588.
- Strauss, A.L. and Corbin, J. (1990) *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Streeck, W. and K. Thelen (2005), 'Institutional Changes in Advanced Political Economies' in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-39.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: collaboration in public services*. New York: Palgrave Macmillan.

- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, 840, 99-128.
- Torring, J., Peters, B.G., Pierre, J. and Sorensen, E. (2012). *Interactive governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Tushman, M.L. & Scanlan, T.J. (1981). Characteristics and external orientations of boundary spanning individuals. *The academy of management Journal*, 24(1):83-98.
- Van Dorp, E.J. (2018). Trapped in the hierarchy: the craft of Dutch city managers. *Public Management Review*, 20, 8, 1228-1245.
- Van Meerkerk, I. (2014). *Boundary Spanning in Governance Networks*. Doctoral Dissertation.
- Van Meerkerk, I. & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public management review*, 20:4: 503-524.
- Van Steenberghe, F. Buchel, S., Schipper, K. & Loorbach, D. (2017). *Een maat op de wijk. Evaluatie van de pilot wijkgestuurd werken in Rotterdam*. DRIFT for transition: Rotterdam.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*. Berkley, CA: U. California Press.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80, 103-124.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do it*. New York: Basic Books.

Eerder publiceerde de NSOB

2022

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendrixx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS augustus 2020 - februari 2021

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!

Eindrapport

Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met onvoorspelbaarheid

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832838-4-5

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.